

臺灣土地開發的過去、現在與未來

鍾起岱

目次

- 一、引言
- 二、原住民墾獵時期
- 三、漢人移民時期
- 四、荷西殖民時期
- 五、明鄭時期
- 六、滿清時期
- 七、日據時期
- 八、光復以後
- 九、未來展望
- 十、結語

一、引言

人類居住的聚落以其大小來分，聚落大、人口集中者為都市或城鎮，聚落小、人口分散者為村落。都市與城鎮的古老或現代，與開發有關，臺灣早年的聚落，以濁水溪為界，以北為散居型，以南為集居型，中部鹿港、員林一代則為兩者的混合型，造成這樣的區別，有歷史上的原因，有地理上的原因，也有氣候上的原因，更有宗族上的原因，研究臺灣

都市發展，正可以看出臺灣開發的一頁滄桑。而從臺灣早期的聚落的名稱演繹，正可以瞭解這塊土地的開發歷程。理論上，有人居住就會有聚落，在漢人尚未移居臺灣之前，臺灣這塊新生陸地，早就有人類居住，然而由於史前先住民口承之聚落地名，常隨種族絕滅而湮沒。近年來，雖然諸如長濱、卑南、圓山等等遺址的挖掘工作，有很大的進展，但由於迄今仍未發現類似甲骨文之原住民族之文字，故此等聚落常常待漢人大量湧入之後，再以漢字譯音，或以社、番、寮對原始聚落加以命名，漢字不僅創造有關臺灣這片土地的聚落文化，同時也提供了後人追尋足跡的蛛絲馬跡。此後，由於人與地的接觸頻仍，這些原創性的聚落名詞，客觀的為臺灣的拓殖及國土開發留下了歷史證言，也為臺灣歷史創造了多彩多姿的生命力。臺灣開拓拓可依其住民移居先後及統治者而分為：①原住民墾獵時期；②漢人移民時期；③荷西殖民時期；④明鄭時期；⑤清朝治理時期；⑥日據時期；⑦光復以後等七個階段，每一時期的開發都有其基本的特色，也有其歷史、文化上的意義，本文即從此一觀點，追尋這些可能消失的人類遺跡，並對未來發展加以分析。

二、原住民墾獵時期

臺灣原住民始於何時，眾說紛紜，有由語言學的觀點主張臺灣原住民是太平洋南島民族的發源地，也有謂臺灣原住

民是由島外移入；有由體質人類學的觀點主張臺灣原住民為東南亞南方人猿的後裔或是南島亞種與蒙古人種之混血後裔；有從民族學的觀點主張臺灣原住民是華南古代閩越人或百越人之後裔；亦有由考古學的觀點主張臺灣史前文化具有濃厚的大陸北方要素（註一）。近年來，隨著考古挖掘，許多史前文化紛紛出土，或有助於此方面的釐清。推測其民族的來源，大體有三種說法（註二）：(1)高山發源說；他們多數海的觀念不清楚，而祇注意山，如賽夏族以大霸尖山為發祥地、排灣族以大武山為發祥地，曹族以玉山為發祥地；(2)平地及海岸發祥說：如卑南族以臺東海岸為發祥地；(3)海外發祥說，如雅美族（達悟族）之 Ivarinu 與 Irtai 兩社均有祖先自巴丹 Iyatan 移來之傳說。此三種發祥地傳說，大致可以推定高山各起源族一定來臺灣較早，可能直接來自大陸，而平地海岸及海外發祥者，則或為後來民族，而來自印度尼西亞或菲律賓群島。臺灣現居原住民約有三十餘萬人。除漢化甚深的平埔族外，依日本學者的研究（註三）大致有九分法、六分法、八分法等類，一般以通俗的九分法，大致可將臺灣原住民族予以表列如表。早年的原住民族除了卑南族與阿美族為定居社會外，大抵以漁獵燒墾為主要生活方式，且有棄村之現象；至於散居平原、盆地的原住民也有較進步的旱田農業及漁獵生活，但尚未產生水稻農業。原住民社會由於漢人的大量移入，其聚落都以漢字譯音成聚落名，稱為蕃仔寮、社寮、蕃社等等稱法，諸如新港社、阿猴社、北投社、大肚社等等，大抵原皆為平埔族的聚落。此一時期的經濟活動，大抵是以漁獵為主，耕作為副，可能是與居住之地理環境有關。

十七、十八世紀來自中國漢民族的衝擊，原住民各族均曾發生大規模的遷徙，但很少異族雜居的情形。直至一九三〇年霧社事件發生後，日本殖民政府為加強對原住民的監控，對居於深山聚落的部落，以強制的方式，大量遷徙至淺山地區並將聚落予以集中，因而產生原住民聚落數目減少及不同族群的混居。時至今日，不可否認的原住民文化應在臺灣主流文化中，佔有一席之地，像泰雅族的黥面文化、雅美族的飛魚文化、排灣族的百步蛇、雕刻文化及魯凱族的石板屋文化等，都是原住民文化中，難能可貴的傳統文化，最近在社區總體營造的理念的大力倡導下，母語詩歌、神話傳說、編織、雕刻、刺繡也能透過某種機制加以復甦，這是非常可喜的現象。經過長時期的演變，在原住民的社會裡，基本的社區權力架構有四：①村長、村幹事鄉民代表、鄉公所，②基層教育的國中、國小，③教會的傳道人及牧師，④傳統的頭目與貴族。這四種力量成為支撐原住民社會的支柱。我們可以發現他們的熱情產生出來的力量是無可限量的，因此，解決原住民問題，不應祇是從平地人的觀點、漢人的社會、現代社會的角度來探討，還要加入原住民的角度來探討，

表一 臺灣原住民族分類表

分類	文化特質	種族
北部諸族 (Northern tribes)	以埔里花蓮線以北為分佈範圍，以紋面、織具、祖靈崇拜為共同文化特質。	1. 泰雅族 (Atayal) 2. 賽夏族 (Saisiat)
中部諸族 (Central tribes)	以父系外婚氏族及男用皮帽、皮套袖、套褲、革鞋為共同文化特徵。	3. 布農族 (Bunun) 4. 曹族 (Isou)

南部諸族 (Southern tribes)	以貴族階級及貴族之土地特權、並系宗族、蛇崇拜、太陽崇拜、喪服飾、琉璃珠、花環頭飾、木石雕刻為共同文化特質。	5. 魯凱族 (Rukai) 6. 排灣族 (Paiwan)
東部諸族 (Eastern tribes)	以母系親族、年齡組織、部落會所、燒疤紋身、風箏為共同文化特質。	7. 卑南族 (Pugana) 8. 阿美族 (Ami)
蘭嶼諸族	以漁團組織、欄布、銀飾、土偶、木笠、銀頭盔、短甲冑式背心、水菜栽培、拼板龍舟、漁釣、漁網為文化特質。	9. 雅美族 (Yami)

才能比較週全。

三、漢人移民時期

從漢民族的角度，臺灣其地，舊志有稱島夷，隸屬於禹貢揚州，或秦之蓬來，漢之東鯷，但古史迷離，已無可徵，根據出土的史前文明，包括長濱文化、粗繩紋陶文化、圓山文化、龍山文化、黑陶文化等等，相信有助於此一問題的釐清。漢人的大量移入臺灣可信的時期約在十七世紀，至明鄭而大盛，最早記載為三國東吳黃龍二年（西元二三〇年），孫權使衛溫與諸葛直率甲士航海，獲夷州數千而返，據當時沈瑩所著臨海水土志對夷州的描述，以夷州之方位、物產、氣候、土人獵首、鑿齒等等習性，疑夷州即指臺灣（註四），夷州人疑為原住民，其後，又有東夷、流求、琉球等稱呼（註五）。東吳孫權之後，隋朝煬帝時代，亦曾遣朱寬、陳凌、張鎮等使於流求，唐代中葉，又有進士施肩吾曾遷居澎湖。十一世紀時，宋朝汪大猷曾遣將留屯於澎湖，當時稱為平湖；元朝至元年間，時約西元一三三五年左右，中國政府設置澎湖巡檢司於澎湖，隸屬福建同安縣管轄。其後南昌人汪

大淵寫成島夷志略一書，詳細計載澎湖其人其事；明代鄭和下西洋，其所率領的海軍，亦曾出入澎湖。明嘉靖年間，著名的海盜林道乾為躲避俞大猷的征伐，亦曾遠遁臺灣。

早期漢人移民社會，多數來自閩粵兩省，以壓倒性的人口數量及優勢文化，由西而東，由南而北，由低而高，三、四百年之間，已遍佈全臺；引進的水稻種植，水利建設成為經濟與軍事的重要據點，而鑿濬引渠，蠻荒之域逐漸成為阡陌交織之地。早年由於治安不佳，故地緣與血源之結合，成為聚落社會的重要架構，因此，或基於同族血統、或基於防衛需要，也有一些小規模的聚落出現，這些聚落有些是原住民聚落的漢語化，如烏來社、通霄社；有些象徵地理特性的新興聚落，如阿姆坪、三條崙、營盤口；有些是早期生活不安而期望吉祥比喻命名的聚落，如新化、永靖、安順、福興、永和等；也有些是與水利灌溉有關的聚落，如四汴頭、埤頭、大湖等，當然如果是屬於閩人聚居之地，多稱為厝、店、寮、宅，如泉州厝、安溪寮、興化店、同安宅等是；如屬粵人聚居之地，多稱屋或岡者，如彭屋、頭屋、石岡、五穀岡等是。

四、荷西殖民時期

據連橫臺灣通史所載，明萬歷初年，西元一五七三年，先是葡萄牙人船行東海，途經臺灣之北，自外望之，樹木青葱，名為福爾摩沙，譯為美麗之島，是歐洲人發現臺灣之始。萬歷三十二年，即西元一六〇四年六月，荷蘭人因暴風飄流而抵澎湖，取其地，西元一六二二年，荷蘭巴達維亞總督顧恩（Coen）因攻取澳門不勝，回師攻佔澎湖，兩年間，

先後命提督雷爾生 (Reyersen) 及遜克 (Sonck)，占白沙、鹿耳門港等地，與明軍發生激烈戰爭，臺灣從此成為海權時代的兵家必爭之地，也展開了荷蘭人經營臺灣的序幕。西班牙人侵佔臺灣之企圖，最早於明萬曆十九年（西元一五九一年），但直至明天啓元年（西元一六二六年）五月，始成功的由呂宋北岸出發，佔領臺灣東北角之三貂角，臺灣形成北屬西班牙，南屬荷蘭的情況，由於經濟利益的相互衝突，也展開荷、西的幾十年的殖民爭奪戰爭，一直到明崇禎十五年（西元一六四二年），荷蘭人取得大優勢，西班牙被迫退出臺灣，臺灣全島全落入荷人手中，由於臺灣位於印尼至日本航線的中繼站，被稱為大員的安平港，成為當時臺灣第一大港口。荷蘭人相當重視臺灣的開發，一方面提供優惠條件，吸引當時來自我國大陸沿海地區的剩餘勞力，結合荷蘭的西方資本，據信漢人的水稻生產技術，大約也在此一時期，隨著人口的移動，傳入臺灣，開始了農業的發展。荷人據臺期間，採放任懷柔政策，劃分本省為：淡水、噶瑪蘭、卑南、北部、南部等五個會議區，管轄者稱為宣教士，因其佔領臺灣僅有經濟上之目的（註六）而無政治上之企圖，定每年五月二日於牛墟交易，同時為了防止漢人反抗（註七），荷人利用傳教、通婚、饋贈等方式攏絡原住民，藉以聯合對抗漢人。這些由西方異族形成的聚落，常以紅毛命名，如紅毛埤、紅毛井、紅毛厝、紅毛街等等，而隨著西人來臺的黑奴所形成的聚落，就理所當然的稱為烏鬼埔、烏鬼洞、烏鬼井了。

五、明鄭時期

明朝天啓年間，西元一六二一年，先是閩人顏思齊入臺，與荷蘭共有臺灣之地，一六二五年顏思齊於嘉義病故，鄭芝龍領有其衆，以臺灣作為練兵聚衆之所。其子鄭成功倡議反清復明，於北伐失敗後，退守金、廈，旋於公元一六六一（清順治十八年，明永曆十五年）驅逐荷蘭人，收復臺灣。為長久計，設一府（承天府，今之臺南市）兩縣（北曰天興縣，今之嘉義縣；南曰萬年縣，今之高雄縣），清查田園冊籍，以作為徵稅納銀之依據；臺灣的開發逐漸由南而北，為了墾殖的需要，水利建設逐漸受到重視，如高雄的三鎮埤、烏樹林埤，臺南的月眉池、蓮花潭，均開發於此一時期，全臺人口約為二十萬至三十五萬人之間，又為安頓文武官兵民眷，設立衙門、村莊，分配田園，建築房屋，經商捕魚以增民富，永歷十五年，並宣諭八條款（註八）：

1. 承天府、安平鎮，本藩暫建都於此，文武百官及總鎮大小將領家眷，暫住於此，隨人多少，圈地永為世業。以佃以漁，及經商取一時之利，但不許混圈土民及百姓現耕田地。
2. 各處地方，或田或地，文武各官，隨意選擇創置庄屋，盡其力量，永為世業。但不許紛爭及混圈土民及百姓現耕田地。
3. 本藩閱覽形勝，建都之處，文武各官及總鎮大小將領，設立衙門。亦准圈地及創置莊屋，永為世業。但不許混圈土民及百姓現耕地。
4. 文武各官圈地之處，有山林阪池，具圖來獻本藩定賦稅。便屬其人掌管，須自照管愛惜，不可斧斤不時，竭澤而漁，庶後來永享無疆之利。

5. 各鎮及大小將領官兵，派撥汛地，准就彼處起蓋房屋，開闢田地，盡其力量，永為世業，以佃以漁及經商，但不許混圈土民及百姓現耕地。

6. 各鎮及大小將領官兵，派撥汛地，其處有山林陂池，具啓報聞，本藩即行給賞，須知照管愛惜，不可斧斤不時，竭澤而漁，庶後來永享無疆之利。

7. 沿海各港，除現在有網位、罟位，由本藩委官徵稅外，其餘分與文武各官，及總鎮大小將領，前去照管不許混取，候定賦稅。

8. 文武各官開墾田地，必先赴本藩報明畝數而後開墾，至於百姓，必先將開墾畝數報明承天府，方准開墾。如有先墾後報，及報少而墾多者，察出定將田地沒官，仍行從重究處。

這八條款可說是明鄭時期，最重要的土地開發策略，由於臺灣當時雖多未開之地，然已墾者亦不在少數，為保護原住民及先來漢人之利益，尤其是預防其麾下以征服者之姿態而強奪熟田，故有此圈地之限制。同時，為防止濫佔土地墾斷，故規定有墾地須向成功本人報明。此八條款實為明鄭時期，土地之重要政策。除了圈地政策外，成功的另一開發策略為屯田，主要為軍屯，除承繼荷蘭時代之墾殖區域（主要為臺南及鹽水港一帶）外，更將之擴充至諸羅、鳳山、水沙連、彰化、竹塹、臺北、雞籠、瑯嶼（恆春）等地，使農墾面積由原來之一五、〇〇〇甲增至三〇、〇〇〇甲，確保軍需食糧。明鄭時期，由於據傳當時荷蘭人囤積的糧食，僅能供應鄭軍半個月之需，徵收糧食也不足以解決問題，更可能激起民變，因此，為解決大批隨鄭軍來臺軍民眷屬的生活問題，必須有效安撫平埔族，同時發展農業，以維持軍需，因此，圈地政策之外，就有屯田政策，初時，以鹽水港、鳳山為最多，臺南反而較少，屯田政策下墾成之田，稱為營盤田，而由當權宗黨招募佃農所墾之田，稱為私田或文武官田，由於屯田而設營鎮，而形成聚落，便以所屯之因為聚落之名，因而形成後鎮、新營、柳營、舊營、中營、下營等等，為具有軍事意義的聚落。

六、滿清時期

滿清降服明鄭後，早年並不太重視對臺灣的開發經營，康熙年間，臺灣設置一府三縣，即臺灣府及臺灣、諸羅、鳳山三縣，第一任的臺灣知府為蔣毓英，隸屬於福建省分巡臺廈兵備道；嘉慶年間，增設為一府四縣三廳，其實諸羅縣已改名為嘉義縣，另增加彰化縣，及淡水、葛瑪蘭、澎湖三廳，光緒十一年，中法戰役之後，清廷認為臺灣地位日益重要，有獨立建省之必要，首任巡撫為著名的劉銘傳，十三年，將臺灣省劃分為三府、一直隸州、十一縣、三廳，劉銘傳並向江浙士紳募得十萬兩，建設臺北城及臺北到新竹的鐵路，並設郵政、電訊兩局，為臺灣的現代化奠立初基。其後沈應奎繼續經營，渡海來臺的漢人日益增多。在此一時期，而由於臺灣與大陸地區之間的貿易往來，逐漸頻繁，以西海岸港口為據點的商業來往成為都市發展的重要因素，當時臺灣都市發展大概被臺南、鹿港及萬華三個地方所括，併稱「一府二鹿三艋舺」，這三都市的興起，和移民有密切關係，三個都市都是海港，分佈在北、中、南三地區，奠定臺灣社會地域均衡發展的基礎。根據光緒十三年的人口統計，此時期，

臺灣人口已達三百二十萬人。清政府治理時期，或因行政建制的緣故而成立新的聚落，如彰化原名半線，本為平埔族半線社，雍正年間，如諸羅縣分出，稱為「彰聖天子丕海隅之化」，改為彰化；有因械鬥而起的聚落，如嘉慶年間，因閩、粵械鬥慘遭破壞的關地廳莊，易名為永靖，以喻「永保平靖」，有因民變而改變聚落之名，如諸羅山改名為嘉義等等。

七、日據時期

日本人在臺灣島群活動，其事甚早，最早在十六世紀明朝嘉靖年間，即有倭寇擾臺，據傳林道乾事即有與倭寇合流的可能（註九），但都被明朝海軍擊退，當時日人稱臺灣為高山國，稱原住民為東番，十七世紀，日本德川幕府時代，曾派遣村山率船十三艘犯臺，但被擊敗，指揮官村山切腹自殺。當時福建巡府黃承玄感於事態嚴重，曾上書朝廷，增強臺灣及東南沿海防務。日本覬覦臺灣的行動直至十九世紀，才獲得基本的成功。一八九五年，中日甲午戰爭，清朝政府戰敗，清廷與日本訂立馬關條約，將臺灣、澎湖與遼東半島割讓給日本。由於俄、德、法三國從中斡旋，日本才將遼東半島主權還與中國，但臺灣、澎湖終被日人佔據，光緒帝曾言：「臺灣割，天下民心皆去。可見臺灣割讓，對中國革命運動具有深遠的影響。日本利用高壓政策，對臺灣實行殖民統治，曾引起臺灣同胞的群起反抗，但由日人有計畫的開發臺灣，對臺灣地區的開發自有其地位，再加上此一時期，臺灣的經濟由於農業的現代化與新興工業的興起，現代化的經濟發展逐漸成形。日據時代的都市主要有臺北、臺中、高雄、臺

南、基隆五大都市，此時期，由於大陸移民被禁止，加上港口水土保持不良大多淤塞。原來之都市多成廢墟，但由於鐵路、公路的修築，發展了臺灣的內陸都市，但仍以西部沿海地區為主。主要的行動有：

1. 土地調查：日本由西元一八九五年至一九〇五年，利用十年的時間實施臺灣土地調查，做為產業開發的依據，又作林野調查，有層次的劃分臺灣森林，作為掠奪本省林產資源的依據。

2. 改革金融制度：日本為使三井、三菱、薩山三企業操縱臺灣糖及茶的經營，特別改革臺灣原有的金融制度，使適於糖及茶的資本化經營。

3. 開發交通系統：日人對交通系統的開發不遺餘力，主要有三方面：(1)一九〇八年完成臺灣西海岸的南北鐵路之連接；(2)自一九一一年利用臺省民伙修築公路系統；(3)一八九九年築基隆港；一九〇八年建設高雄港作為攻略南洋之軍事基地及工業輸出港；一九三一年開發花蓮港。

4. 架設電信系統：日本為便於統治及管理，在各地均架設電訊系統，使通訊非常便利。此外，由於日本對衛生方面的建設非常重視，使得由一九〇五年至一九四五年，臺灣人口增加五十%以上。

八、光復以後

日本投降後，也結束了其對臺灣五十年的殖民統治，光復以後，臺灣在擴展外銷的策略之下，有一段很長的時期，不僅維持了高度的經濟成長，同時也使得臺灣的經濟發展與整個世界經濟結合在一起。基本上，臺灣的都市化過程，有

極特殊的意義，一方都市人口不斷的增加，慢慢的吞蝕了鄉村的人口。另一方面；鄉村的現代化和工業發達，已有迎頭趕上之勢，其表現於二方面：(1)教育人才集中都市之趨勢已有減少之傾向；(2)從事於非農業人口逐漸由都市向外擴散。臺灣地區的發展表現於國土開發者有三階段：

1. 西元一九四五—一九六〇年：在此一階段，由於受到大陸淪陷的影響，本省住民增加的相當快而且多，此時期，發展的方向是農業及工業，尤以民國三十八年（西元一九四九年）的三七五減租及民國四十二年（西元一九五三年）的耕者有其田最為著名。此一時期的實質規劃，以個別市鎮之都市規劃為主體，其重點在於市鎮實質設施的設計，截至民國四十九年（西元一九六〇年），臺灣地區共有九十個市鎮公布實施都市計畫，又基於『疏散政策』，同時減輕臺北市人口之壓力，於民國四十四年（西元一九五五年）開始建設臺灣地區第一個新市鎮——中興新村。此期間推動實質建設的法令依據主要有：都市計畫法、建築法、實施都市平均地權條例等。

2. 西元一九六〇—一九七五年：由於個別的都市規劃不足以解決日益複雜的實質建設問題，民國六十二年（西元一九七三年）公布區域計畫法，將規劃單元擴大為區域，規劃的重點為針對該區域的發展課題，擬訂區域發展目標與政策。同時為管制非都市土地之使用，內政部遂於民國六十五年發佈『非都市土地使用管制規則』一種，以為管制非都市土地使用之法令依據。

3. 西元一九七五年—一九九〇年：我國目前尚未制定國土開發計畫法或類似法規，但行政院經設會（經建會前身）於

民國五十九年（西元一九七〇年）即著手研究全國性的綜合開發計畫，直至民國六十八年（一九七九年）三月十五日始奉行政院第一六二二次院會核定通過。此外，為了鼓勵工業成長，八〇年代總統陸續頒布獎勵投資條例。產業升級條例，以獎勵投資，加速經濟發展。

九、未來展望

國土計畫 (National Plans) 一詞最早見於日本，其理論則來自法國空間秩序 (National Spatial Orders) 的觀念，我國目前的『臺灣地區綜合開發計畫』在性質上即為國土計畫（註十）。就期程而言，臺灣地區綜合開發計畫之計畫年期自民國六十六年起至民國八十五年為二十年之長期計畫。國土計畫是考慮一個國家的領土、地理、實質及各項主、客觀條件，從經濟、社會、政治、文化……等各層面的觀點，將整個國土區域作綜合性的開發、利用和保育；同時將國民多項空間活動，諸如：產業、居家、購物、教育、交通、遊憩等等活動就其所需區位及數量，依據時間順序 (Timing Series) 和空間位置 (Spatial Location) 作適當的安排和配置。簡言之，國土計畫即是以一個空間領域為規劃單元的綜合開發計畫。所稱『綜合』其意義有三：(1)是綜合各區域：不祇強調對某一地區或區域的開發，同時更希望藉此而刺激或帶動鄰近區域甚至全國的開發；(2)是綜合社會、文化、政治、經濟等各方面的考慮；(3)是綜合過去的歷史背景，現在需要，並顧及未來的發展。所稱『開發』意指將土地、勞力、資本及創造精神相互配合以開創新的局勢、新的機運而言。所以國土計畫的規劃重點即在於將有限的力量

分配於各區域之各種產業活動與各項實質建設，以達成國家建設預期目標。

民國八十五年的九月間，先是報紙媒體報導，我國國土空間規劃體系，將有所調整，十月二十三日，內政部林部長豐正先生，向中國國民黨中央常會報告「國土規劃再造」

（註十一），提出現階段臺灣地區國土綜合開發計畫欠缺法定功能、土地開發法制尚欠完備、敏感地區土地不當開發利用等問題，林部長並建議由內政部邀同相關機關成立「土地政策審議委員會」，統籌土地政策，有效解決相關土地問題；他也建議政府應儘速制定國土綜合發展計畫法，規範國土綜合發展計畫、直轄市、縣市綜合發展計畫及城鄉計畫，以健全國土綜合發展計畫體系。稍後，一九九六年十一月號天下雜誌，有一個由鄭一青先生所執筆的「荒煙蔓草中，高樓滿地起」的專文中，也一針見血的指出（註十二）：荒煙蔓草中炒作起來的高樓大廈，近年來像野火般的在臺灣的山邊、海岸延燒，由於缺乏週邊設施與整體規劃，許多別墅已成廢墟、大樓已變空城，一場土地的豪賭、掠奪式的開發搶建，對國土造成了最深的斷傷。從這裡我們可以發現國土的開發、土地的利用已成爲臺灣非常重要的公共議題之一，另一方面，傳統強調經濟效益、強調施工技術、強調土地最有價值利用的土地開發方式，逐漸受到衝擊與反省，土地的綜合管理、空間價值的重新定位、生活品質的強調，逐漸成爲追尋理想家園的主流。

十、結 語

國家的組成有三個要素，土地、主權與人民，傳統的政

治學說，告訴我們，此三者皆爲國家所有，但現在的時代是主權在民的時代，土地爲住民所有，主權爲人民所有，國家只不過是一個抽象名詞而已；政府的存在如果不能取得人民的同意，便有統治正當性的危機；在這樣的風潮之下，土地、主權、人民，就像生命一樣，有無限成長的可能，成長成爲共同的特徵。二十世紀以來，包括都市計畫在內的空間規劃與管理技術，無論是在理論界或實務界都有很好的成績；六〇年代以來，有一種以「成長」爲重心的成長管理（Growth Management）策略，逐漸受到規劃界的注意；行政院經建會剛剛完成的「國土綜合開發計畫」，基本上就是以成長管理的觀念所進行的國土規劃與管理（註十三），此一計畫定案後，可望取代現行的「臺灣地區綜合開發計畫」。成長管理基本上是追求一個公平、效率、永續發展的生活空間，在這個目標之下，我們看到現代民主國家的政府，必須要尊重人民的自由意志，才能爲人民謀求最高福祉，必須要順應世界潮流，才能立足世界，一個有效能的政府，任何施政必須深謀遠慮，有前後照應的遠大計畫，有籠罩全盤的建設藍圖；面對新的時代，無論是政府或是員工本身，能不能有不斷學習新知的能力？面對問題時是否具有自我反省的能力？便成爲二十一世紀最重要的思潮。而真正愛臺灣，以臺灣爲優先，便不得不認真思考，我們到底用什麼態度，面對我們賴以生存的臺灣土地。

〔註 釋〕

註一：參見重修臺灣省通志第三卷第一冊。一頁—二十頁。

註二：臺灣省通志稿，卷八，第一冊，一頁—八十一頁。

- 註三：主張六分法學者如伊能嘉矩（西元一九一八年）；主張八分法者如野鹿忠雄（西元一九三八年）；主張九分法的學者如移川之子藏（西元一九三五年）。
- 註四：參見重修臺灣省通志第一卷。一頁。
- 註五：同註四第四卷。四頁。
- 註六：其經濟主要是以本省所產米茶銷售大陸換取蠶絲，再以蠶絲銷售南洋以換取香料，再將香料銷售歐洲。
- 註七：臺灣先民之抗荷運動始於西元一六二四年，而規模最大者除鄭成功復臺外，首推西元一六五二年之郭懷一事件。
- 註八：臺灣通志稿。卷九（臺中：臺灣省政府文獻委員會，民國五十八年三月）二〇五頁—二〇九頁。
- 註九：參見重修臺灣省通志第一卷。十一頁引明史外國傳。
- 註十：鍾起岱：計畫方法學導論（臺北：楓城出版社，民國七十四年十二月），一五七頁。
- 註十一：林豐正：國土規劃再造：有效促進土地開發利用。民國八十五年十月二十三日。中國國民黨中央常會報告。
- 註十二：參見一九九六年十一月天下雜誌。
- 註十三：蔡勳雄：成長管理的演變與衝突。研考雙月刊二十卷第五期。行政院研考會。民國八十五年十月。

作者簡介

姓名：鍾起岱
籍貫：江西省瑞金縣
年齡：民國四十六年生
學歷：中興大學都市計畫所碩士、文化大學實業計畫所博士、
、高考、甲等特考及格
經歷：省研考會研究員兼研展組組長、主任秘書、省府參議
兼編譯室主任、省府經研會副主任委員
著作：行政革新理論與方法、再造政府與前瞻規劃、中國政府計畫制度、企業性政府：新觀念與新省政

